Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

32 637 Bedrijfslevenbeleid

Nr. 252 BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2016

Conform mijn toezegging tijdens het AO ondernemen, bedrijfsfinanciering en regeldruk van 22 juni jl. (Kamerstuk 32 637, nr. 251) stuur ik u hierbij een brief met nadere uitleg over de Europese veiligheidsnorm voor producten zoals broodroosters. Gezien de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het onderwerp productveiligheid is deze brief mede ondertekend door Minister Schippers.

Het systeem van Europese productveiligheidsregelgeving

Elektrische apparaten mogen alleen op de markt worden aangeboden als aangetoond is dat deze apparaten voldoen aan eisen van de Europese richtlijn voor elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen (Laagspanningsrichtlijn)[1]. Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Warenwetbesluit elektrisch materiaal[2]. De Laagspanningsrichtlijn vereist dat een product geen «temperatuur mag krijgen die een gevaar kan opleveren».

Belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven, kunnen onder begeleiding van Europese normalisatieorganisaties zelf technische normen opstellen die invulling geven aan de doelvoorschriften in de regelgeving. Een dergelijke norm is een privaat document en het is geen verplichting om deze toe te passen. Wel kan de Europese Commissie een norm aanwijzen als blijkt dat deze een goede invulling is van de wettelijke voorschriften. De norm wordt dan een geharmoniseerde norm genoemd. Het gevolg van een aanwijzing en publicatie als geharmoniseerde norm is dat een fabrikant die de norm toepast, ervan uit mag gaan dat zijn producten aan de eisen van de wet voldoen (vermoeden van overeen-

[1] Richtlijn 2014/35/EU (Pb EU L 096, 29 maart 2014)
[2] Stb. 2016, nr. 244

kst-32637-252
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

stemming). Het blijft mogelijk dat een fabrikant de veiligheid aantoont op een andere manier dan via de geharmoniseerde norm.

Bij een product dat aan een geharmoniseerde norm voldoet, gaat de toezichthouder, in dit geval de NVWA, ervan uit dat het product aan de wettelijke eisen voldoet. Daarom is in de Europese normalisatieverordening[3] geregeld dat lidstaten een formeel bezwaar kunnen indienen als een lidstaat van mening is dat een norm geen goede invulling blijkt te zijn van de wettelijke eis. Dit maken van bezwaar vindt plaats in het Europese normalisatiecomité. In geval van een formeel bezwaar moet de Europese Commissie beslissen wat er moet gebeuren met de geharmoniseerde norm. Als de Europese Commissie van mening is dat het bezwaar gegrond is, kan worden besloten dat de hele norm, of een deel van de norm, geen vermoeden van overeenstemming met de wettelijke eisen meer geeft. De Europese Commissie moet haar voorgenomen besluit ter stemming voorleggen aan het normalisatie-comité waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd.

Als een formeel bezwaar wordt overgenomen en de Commissie met instemming van de lidstaten besluit dat (een deel van) een norm geen vermoeden van overeenstemming meer geeft, dan kunnen fabrikanten zich niet meer automatisch op (dat deel van) die norm beroepen als bewijs dat hun product aan de wettelijke eisen voldoet.

Aangezien het een private norm is, kunnen fabrikanten zelf het initiatief nemen om de norm zo aan te passen dat de norm wel weer een goede invulling wordt van de wettelijke eisen. Als daarmee de reden voor het formele bezwaar is opgelost, kan de norm na aanpassing weer een vermoeden van overeenstemming met de wettelijke eis gaan geven. Daarnaast kan een fabrikant met betrekking tot een specifiek product op andere wijze dan via een norm aantonen dat een product voldoet aan de wettelijke veiligheidseisen.

De Europese norm voor broodroosters

Eén van de normen die een vermoeden van overeenstemming met de veiligheidseisen uit de Laagspanningsrichtlijn en de Warenwet geeft, is de norm voor veiligheid van huishoudelijke en soortgelijke elektrische toestellen met bijzondere eisen voor onder andere broodroosters, grills en soortgelijke verplaatsbare kooktoestellen, weergegeven als «NEN-EN 60335-2-9:2003».

Tegen deze norm hebben Duitsland en Noorwegen een formeel bezwaar ingediend (zie bijlage)[4]. Deze lidstaten geven aan dat de norm geen goede invulling is voor de eis dat producten geen gevaar mogen opleveren door temperatuur. Het bezwaar gaat over vier specifieke elementen van de norm:

1. de maximaal toegestane temperatuur voor niet-functioneel oppervlak (bijvoorbeeld de buitenkant van een broodrooster) is te hoog.
2. als het door het ontwerp niet mogelijk is om de maximale temperatuur aan te houden, mag de maximale temperatuur twee keer zo hoog zijn, mits er een waarschuwingssticker wordt geplaatst. In de praktijk wordt de uitzondering te makkelijk toegepast, volgens de indieners.
3. de maximale temperatuur hoeft niet gecontroleerd te worden op 2,5 cm afstand van het functionele (hete) oppervlak of op 2,5 cm afstand

---

[3] Verordening (EU) nr. 1025/2012
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van een ventilatieopening. Het effect daarvan kan zijn dat een groot deel van het niet-functionele oppervlak alsnog te warm kan worden.
4. er bestaat een uitzondering voor het meten van de temperatuur van het niet-functionele oppervlak als het grenst aan het functionele oppervlak en dezelfde thermische eigenschappen heeft. Ook door deze uitzondering zou het hele niet-functionele oppervlak van een apparaat te warm kunnen worden.

Door deze aspecten bestaat er bij normaal gebruik een onnodig risico op verbranding door aanraking van producten die op basis van deze norm zijn gefabriceerd.

Aan het indienen van het formele bezwaar is een aantal ontwikkelingen vooraf gegaan. In 2007 hebben deskundigen een richtsnoer[5] gemaakt over warme, niet-functionele oppervlakken, waarvan de kans groot is dat ze door consumenten worden aangeraakt. Deze richtsnoer heeft als doel normontwikkeling voor dergelijke apparaten te ondersteunen. De NVWA en toezichthouders uit andere lidstaten hebben deze richtsnoer aangeduid als goede manier om aan de wettelijke veiligheidseisen te voldoen en dat richting het bedrijfsleven aangegeven. De temperatuurgrenzen in de norm «NEN-EN 60335-2-9:2003»» zijn hoger dan de grenzen zoals in de richtsnoer van deskundigen is aanbevolen.

Vervolgens hebben de Europese toezichthouders in 2012 gezamenlijk onderzoek gedaan naar apparaten die op de markt worden aangeboden. Hieruit kwam naar voren dat er producten op de markt waren die wel aan het door de toezichthouders gewenste veiligheidsniveau zoals opgenomen in de hierboven genoemde richtsnoer konden voldoen, maar ook dat er producten waren die daar niet aan voldeden. Ook naar aanleiding van dit onderzoek hebben de toezichthouders gecommuniceerd dat de norm «NEN-EN 60335-2-9:2003»» geen goede invulling is van de wettelijke veiligheidseis. Er zijn sindsdien wel enkele aanpassingen aan de norm gedaan, maar daarmee werden de bezwaren niet in voldoende mate opgelost.
Dit maakt dat Duitsland en Noorwegen medio 2014 hebben besloten een formeel bezwaar tegen de bovengenoemde vier elementen van de norm in te dienen, mede om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van een automatisch vermoeden van veiligheid.

Stand van zaken Europese besluitvorming

In 2015 werd het formele bezwaar voor het eerst door de Europese Commissie geagendeerd in het normalisatiecomité. De Commissie stelde voor om het bezwaar helemaal over te nemen en voor alle vier de onderdelen van de norm het vermoeden van overeenstemming met de wettelijke veiligheidseis in te trekken. Om ruimte te geven voor een compromis hebben Nederland en een aantal andere lidstaten toen om uitstel van stemming gevraagd, aangezien het bedrijfsleven aangaf problemen te hebben met het formele bezwaar.

De Europese Commissie heeft in de periode daarna nog een aantal overleggen gehad met Europese toezichthouders en experts van de lidstaten. Een aangepaste versie van het besluit van de Europese Commissie om de norm aan te passen is nu in voorbereiding. De verwachting is dat het definitieve besluit, dat de Europese Commissie in het najaar zal gaan voorleggen aan het normalisatiecomité, een

---

[5] CENELEC Guide 29: Temperatures of hot surfaces likely to be touched Guidance document for Technical Committees and manufacturers, Edition 1, 2007–04.

compromis zal zijn en dat deze alleen het tweede punt van het formele bezwaar zal overnemen.

Het Nederlandse standpunt

Nederland zal, zodra de Europese Commissie het nieuwe besluit om het formele bezwaar tegen de huidige vormgeving van de norm over te nemen agendeert, hiermee instemmen. De regering is het met de indieners van het formele bezwaar eens dat de norm in zijn huidige vorm niet voldoende tegemoet komt aan de wettelijke veiligheidseis, die voorschrijft dat er geen gevaar mag zijn op brandwonden door temperatuur op plaatsen, die niet zijn bedoeld om warm te worden. Ook is het ongewenst dat een norm met een vermoeden van veiligheid in stand blijft, terwijl strijdigheid bestaat met de wet. De private norm heeft daarbij overigens geen voorrang op de wet.

De regering volgt hierin het advies van de NVWA, de toezichthouder op het gebied van productveiligheid. De NVWA baseert zich bij het advies op het wettelijk kader, namelijk de Warenwet en de producteisen uit de Laagspanningsrichtlijn. Voor toezicht op basis van de Warenwet hanteert de NVWA het ontwerpprincipe en het voorzorgsprincipe. Dat houdt kort samengevat in dat, als het mogelijk is, met het ontwerp van een product onnodige gevaren moeten worden voorkomen en dat alleen wanneer dat niet mogelijk is, er moet worden gewaarschuwd voor de (rest)risico's. Voor de producten die onder de reikwijdte van de norm vallen, geldt dat niet-functionele oppervlakten niet moeten kunnen leiden tot brandwonden, tenzij duidelijk is aangetoond dat dit technisch niet anders kan of dat het disproportioneel zou zijn om dat te eisen. Uit het onderzoek dat de NVWA samen met toezichthouders in andere lidstaten heeft uitgevoerd, blijkt dat er ruimschoots producten op de markt zijn die hieraan wel voldoen. Het is technisch mogelijk en ook niet disproportioneel om te verwachten dat fabrikanten hiermee in hun ontwerp rekening houden. Fabrikanten zijn immers primair verantwoordelijk om hun producten aan de wettelijke eisen te laten voldoen.

Daarbij speelt mee dat de NVWA en toezichthouders in andere lidstaten jaren geleden zijn begonnen met communiceren over het feit dat de norm in zijn huidige vorm geen goede invulling is van de wettelijke veiligheidseisen. Een deel van de fabrikanten heeft daarmee rekening gehouden en geïnvesteerd in producten die voldoen. Indien het formele bezwaar wordt aangenomen, zullen ook de overige fabrikanten hun ontwerpen moeten aanpassen. De kosten voor aanpassing van ontwerpen die daar bij komen kijken, zijn door een deel van de fabrikanten al gemaakt. Tevens zal de Europese Commissie, na de signalen vanuit het bedrijfsleven en nader overleg met de experts uit de lidstaten, waarschijnlijk voorstellen het formele bezwaar alleen over te nemen voor het meest prangende probleem in de norm, namelijk het deel dat verdubbeling van de temperatuur toestaat. In de praktijk wordt namelijk ook ten onrechte gebruikt gemaakt van die verdubbeling, omdat een ontwerp waarmee de lagere temperatuurgrens aangehouden wordt, wel mogelijk is. Producten die voldoen aan de veiligheidseisen, zullen ook in de nieuwe situatie kunnen worden blijven verkocht indien het voldoen aan de veiligheidseisen kan worden aangetoond. Het kabinet acht dit een goed compromis tussen het borgen van veiligheid en ruimte voor ondernemerschap.

Het is voorstelbaar dat er een individuele productcategorie bestaat waarbij het aantoonbaar voor geen enkele fabrikant mogelijk is om producten op korte termijn zo aan te passen dat zij voldoen aan de hierboven genoemde richtsnoer. Om de belanghebbenden de

gelegenheid te bieden in dit verband een initiatief te nemen om te komen tot een aangepaste private norm zoals bedoeld op pagina 2, zal Nederland pleiten voor een overgangstermijn van maximaal een jaar.

Tot slot

Het is goed dat de mogelijkheid bestaat voor lidstaten om formele bezwaren in te dienen tegen (delen van) geharmoniseerde normen indien een privaat ontwikkelde norm niet meer aan de wettelijke veiligheidseisen voldoet. Het streven is natuurlijk om alleen formele bezwaren in te dienen als dat echt nodig is. Door aan de voorkant in te zetten op kwalitatief hoogwaardige normen, die gedragen worden door de marktpartijen en de toezichthouders, wordt de kans dat een formeel bezwaar ingediend moet worden kleiner. Goed functioneren van het Europese normalisatiesysteem is daarvoor van belang. De Europese Commissie heeft op 1 juni jl. een mededeling[6] uitgebracht met beleid en acties om het Europese Normalisatiesysteem te moderniseren en te verbeteren. Middels een BNC-fiche bent u geïnformeerd over het standpunt van het kabinet over deze mededeling van de Europese Commissie (Kamerstuk 22 112, nr. 2173).

Daarnaast heeft de NVWA aangegeven te handhaven op producten die niet voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen. Indien producten worden aangetroffen, die niet aan deze eisen voldoen, kunnen binnen het bestaande handhavingsinstrumentarium maatregelen worden getroffen. Naar de mening van het kabinet kan hierdoor een verdere bijdrage worden geleverd aan het voorkomen dat producten die niet aan de veiligheidseisen voldoen, op de markt worden gebracht.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

[6] Normalisatiepakket «Europese normen voor de 21e eeuw»